

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

СВИДА ОЛЕКСІЙ ГЕОРГІЙОВИЧ

УДК 347.998.85(477)

**АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ В УКРАЇНІ:
СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Спеціальність 12.00.10 – судоустрій;
прокуратура та адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2008

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник кандидат юридичних наук, професор
ПОЛЯНСЬКИЙ Юрій Євгенович,
Одеська національна юридична академія,
завідувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
РУДЕНКО Микола Васильович,
Харківський національний університет
ім. В.Н. Каразіна,
завідувач кафедри правосуддя;

кандидат юридичних наук, професор
МАРОЧКІН Іван Єгорович
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів

Захист відбудеться «__» березня 2008 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 13 лютого 2008 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



П.П. Музиченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В останнє десятиліття ХХ століття в нашій країні відбувся відчутний прорив у юридичному забезпеченні прав людини, яке багато в чому стало відповідати європейським стандартам. Створюється механізм, що гарантує і забезпечує право людини на судовий захист. У цивілізованому суспільстві суду належить центральне місце у всій правовій системі. Саме суд має уособлювати справжнє право і справедливість. Конституція України (ст. 55) передбачила, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб. Ефективність судового захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у їхніх конфліктах з владними структурами значно підвищується із запровадженням судової спеціалізації при розгляді справ, що виникають з публічно-правових відносин. Україна обрала оптимальний варіант розв'язання адміністративних спорів – шляхом формування в системі судів загальної юрисдикції підсистеми адміністративних судів. Їх запровадження сприятиме розвитку Української держави як демократичної та правової, якою вона проголошена в ст. 1 Конституції України.

Все це свідчить про актуальність теми дисертаційної роботи, присвяченої дослідженню адміністративних судів в механізмі захисту прав і свобод. Обраний напрямок дисертаційного дослідження належить до числа пріоритетних для розвитку судової системи України.

При написанні роботи враховувався ступінь дослідженості інституту адміністративної юстиції. Вагомий внесок у розвиток його теоретичних і практичних основ внесли: українські науковці: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Беяневич, Ю. Битяк, В. Бойко, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, С. Ківалов, І. Коліушко, І. Марочкін, А. Колодій, Р. Куйбіда, О. Константиї, М. Косюта, В. Кривенко, А. Неугодніков, А. Осадчий, Ю. Педько, Ю. Полянський, Д. Притика, П. Рабінович, Г. Рижков, М. Руденко, В. Стефанюк, В. Тимошук, М. Тищенко, О. Угриновська, Ю. Шемшученко, В. Шишкін та інші; російські дослідники: Д. Бахрах, А. Боннер, В. Дурнев, А. Дьомін, А. Зеленцов, В. Квіткін, О. Кудінов, В. Лорія, Є. Мельникова, Н. Саліщева, С. Симонян, Ю. Старілов, Г. Хомяков, Д. Чечот, А. Шашкова, А. Шергін, М. Штатіна та інші; вчені з країн “далекого зарубіжжя”: Г. Абрахам, О. Бер, Г. Бребан, Д. Бурка, Г. Ведель, Ф. Гейде, Б. Копп, В. Мюллер, І. Ріхтер, О. Сервей, Р. Стюард та інші.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація підготовлена відповідно до перспективного плану наукових досліджень кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії “Правові проблеми становлення і розвитку сучасної правової держави” відповідно до теми напрямку досліджень Одеської

національної юридичної академії “Традиції та новації у сучасній українській державності та правовому житті” (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Метою дисертаційного дослідження є розробка концептуальних положень, які визначають роль і місце адміністративних судів у судовій системі України.

Поставлена мета обумовила вирішення таких завдань:

обґрунтувати об’єктивну потребу у розвитку підсистеми адміністративних судів, визначити їх сутність та основні завдання у реалізації принципу верховенства права в Україні у сфері публічно-правових відносин;

дослідити історико-правові тенденції та основні фактори формування адміністративних судів на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, їх становлення в період національно-визвольної революції 1917–1920 рр., в радянський період та на сучасному етапі;

розкрити принципи організації та діяльності адміністративних судів з урахуванням специфіки їх функціонування;

визначити межі юрисдикції адміністративних судів та висловити міркування щодо поділу їх компетенції з Конституційним Судом, загальними та господарськими судами України;

сформулювати основні вимоги до кадрів адміністративних судів і внести пропозиції з вдосконалення кадрової роботи в цій сфері;

висвітлити основні проблеми забезпечення діяльності адміністративних судів;

на базі проведеного дослідження сформулювати основні положення і пропозиції з вдосконалення законодавства та юрисдикційної діяльності адміністративних судів.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, пов’язані зі створенням, організацією та діяльністю адміністративних судів.

Предмет дослідження – правовий статус адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції, принципи їх діяльності і компетенція, організаційні проблеми становлення та діяльності підсистеми адміністративних судів в Україні та перспективи їх подальшого функціонування.

Методологічна основа дослідження. Відповідно до мети і завдань дослідження при підготовці роботи використані загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

За допомогою універсального діалектичного методу проблеми організації та діяльності адміністративних судів розглядаються в усій їх складності та суперечливості, визначаються шляхи розв’язання цих суперечностей у процесі переходу судової системи України до якісно нового стану. Історичний метод дослідження дав змогу показати об’єктивну закономірність запровадження адміністративних судів. Компаративний метод використано для співставлення

організаційної структури і практики діяльності адміністративних судів України та інших держав з розвинутими демократичними і правовими традиціями. За допомогою спеціально-юридичного методу і методу системного аналізу, а також логіко-правового методу автор дослідив зміст окремих норм законодавства, які стосуються теми дисертації, в їх системному зв'язку, статистичного методу – кількісні показники процесів, що відбуваються у судовій системі, соціологічного методу – для вивчення і узагальнення думок професійних суддів та пересічних громадян з актуальних питань проведення судово-правової реформи в Україні та стосовно запровадження адміністративних судів. У процесі дослідження використовувались також інші наукові методи, в їх взаємозв'язку й взаємозалежності, що сприяло забезпеченню всебічності, повноти й об'єктивності дослідження, переконливості та істинності наукових результатів.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлюється тим, що дисертація є першим монографічним дослідженням після запровадження адміністративних судів, у якій у комплексі висвітлюються актуальні питання переважно судоустрійного характеру у взаємозв'язку з загальними проблемами судочинства. Обґрунтовується, що адміністративні суди є одним з атрибутів правової держави, а їх запровадження відповідає провідним тенденціям розвитку держави і права сучасних цивілізованих країн.

На підставі одержаних у процесі дисертаційного дослідження результатів на захист виносяться такі положення:

вперше:

здійснено авторську періодизацію вітчизняної історії становлення і розвитку адміністративних судів для підтвердження об'єктивної потреби їх існування в сучасній державі;

пропонується здійснити поступову, в міру визрівання необхідних умов, побудову мережі місцевих та апеляційних адміністративних судів за зразком загальних; відмовитись уже зараз від використання терміну “окружні адміністративні суди” з заміною його на “місцеві адміністративні суди”;

щодо поділу компетенції між Конституційним Судом України і адміністративними судами зроблено спробу довести, що Конституційний Суд має розглядати конституційність правових актів у разі, коли норми Конституції України можуть застосовуватись як норми прямої дії, а в разі, коли механізм їх дії розкривається в нормах поточного законодавства, спори про законність актів, в тому числі і тих, які видаються вищими органами влади, мають становити компетенцію адміністративних судів;

з метою уточнення компетенції адміністративних судів пропонується надати їм право визнавати неконституційними акти суб'єктів владних повноважень, що не віднесені до компетенції Конституційного Суду України

та з цією метою на початку п. 2 ч. 2 ст. 171 КАСУ включити слово “конституційності”;

вирішення юрисдикційних конфліктів між адміністративними та іншими судами пропонується віднести до компетенції Верховного Суду України та доповнити з цією метою ч. 2 ст. 47 Закону України “Про судоустрій України” пунктом 1-1 “розглядає спори з приводу компетенції між судами різних судових юрисдикцій”;

запропоновано викласти ч. 2 ст. 241 КАСУ в такій редакції: “Спори щодо визначення компетенції між судами різних юрисдикцій або неоднакового застосування судами касаційної інстанції однієї і тієї самої ж норми закону вирішуються колегією суддів на спільному засіданні відповідних судових палат та Військової судової колегії Верховного Суду України. Судовий склад спільного засідання палат та Військової судової колегії формується головами відповідних палат та Військової судової колегії у рівній кількості. Головують на спільних засіданнях по черзі голови відповідних судових палат та Військової судової колегії”;

обгрунтовано потребу закріпити в КАСУ право юридичної та фізичної особи звертатися до адміністративного суду, який визнав неправомірними рішення, дію чи бездіяльність, з позовом про відшкодування шкоди, якщо суд з тих чи інших причин не зміг одразу вирішити цього питання або якщо шкода, завдана неправомірною діяльністю суб'єкта владних повноважень, була встановлена пізніше;

з метою звільнення адміністративних судів від невласливої їм функції перевірки правових актів не предмет недоцільності, неекономності, неефективності пропонується викласти ч. 2 ст. 43 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” так:

“Розпорядження голови державної адміністрації скасовуються:

в разі їх невідповідності Конституції України, законам України, іншим актам законодавства, також з мотивів їх недоцільності, неекономності, неефективності – Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня;

в разі їх невідповідності Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства – в судовому порядку відповідно до норм адміністративного судочинства”;

виходячи з аналізу ч. 2 ст. 15 КАСУ, обгрунтовується право учасників процесу звертатися рідною мовою не лише усно, а й у письмових документах;

внесено пропозицію відокремити у КАСУ принцип фіксації судового засідання технічними засобами від принципу гласності;

удосконалено:

на основі системного аналізу положень адміністративно-процесуального, цивільного процесуального та господарського процесуального законодавства висловлені додаткові міркування щодо поділу компетенції між адміністративними судами та судами інших судових юрисдикцій, а також щодо змісту принципів судоустрою та судочинства стосовно організації і діяльності адміністративних судів;
набули подальшого розвитку:

висновок про те, що в сучасних умовах України найоптимальнішим варіантом захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у їх взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень є поєднання адміністративного судочинства і прокурорського нагляду за додержанням законів структурами державної влади і місцевого самоврядування;

аргументація необхідності закріплення в Конституції України, в Законах України “Про судоустрій” та “Про статус суддів” положення, що суддями адміністративних судів можуть бути виключно особи з вищою юридичною освітою і додатковою спеціальною підготовкою у сфері державного управління;

теза щодо доцільності запровадження в судах психологічної служби.

Практичне значення результатів дослідження полягає:

у правотворчій сфері – для розвитку законодавства про судоустрій і адміністративно-процесуального законодавства;

в організаційно-управлінській та правозастосовчій сфері – для удосконалення організації та діяльності адміністративних судів;

у науково-дослідницькій сфері – для подальшого наукового осмислення і розроблення проблем правового регулювання організації та діяльності адміністративних судів;

у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін з організації судових та правоохоронних органів, адміністративно-процесуального права, спецкурсу “Організація адміністративних судів в Україні”, а також при підготовці підручників та навчальних посібників із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Дисертацію обговорено та схвалено на засіданні кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії.

Основні положення, висновки та рекомендації дисертації доповідалися на 7-й (59-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 22–23 квітня 2004 р.); на 8-й (60-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 22–23 квітня 2005 р.); на семінарах для юрисконсультів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних

підприємств, організацій і працівників районних, міськрайонних управлінь юстиції Закарпатської області (м. Ужгород, 31 березня 2006 року та 19 травня 2006 р.); на VIII науковій конференції ОНЮА “Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи” (м. Одеса, 14 квітня 2006 р.); на 9-й (61-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 25 травня 2006 р.); на IV всеукраїнській науковій конференції молодих науковців, аспірантів і студентів “Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави” (м. Одеса, 10–11 листопада 2006 року); на міжнародній науково-практичній конференції “Другі прибузькі юридичні читання” (м. Миколаїв, 24–25 листопада 2006 р.); на IX Всеукраїнській науково-практичній конференції “Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи” (м. Тернопіль, 13 квітня 2007 р.); на 10-й (62-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 27 – 28 квітня 2007 р.).

Результати дисертаційного дослідження використовувалися у навчальному процесі при проведенні лекційних та практичних занять з відповідних тем курсу “Судові та правоохоронні органи України”, керівництві курсовими роботами тощо.

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки і рекомендації дисертації опубліковані у 11-ти одноосібних наукових публікаціях, в тому числі 5 – у фахових виданнях.

Структура дисертації відображає структуру, предмет та логіку дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів (восьми підрозділів), висновків, додатків та списку використаних джерел (284 найменування), що вміщений на 29-ти аркушах. Загальний обсяг тексту дисертації (без списку використаних джерел) становить 199 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовуються актуальність теми дисертаційного дослідження, зв'язок роботи з науковою тематикою, визначено мету роботи, її об'єкт та предмет, методи дослідження, показники наукової новизни, науково-теоретична та емпірична база, оцінюються теоретичне і практичне значення одержаних результатів, зазначаються форми їх апробації.

Розділ перший “Роль адміністративних судів у забезпеченні верховенства права у сфері публічно-правових відносин” складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 “Місце та завдання адміністративних судів в механізмі захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина”

доводиться, що поява підсистеми спеціалізованих адміністративних судів обумовлюється ускладненням і демократизацією суспільних відносин, потребою реалізації принципу верховенства права, що, зокрема, підкріплюється досвідом провідних європейських країн. Їх існування допомагає підняти на якісно новий розвиток захист прав і свобод людини і громадянина, юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади. Це особливо важливо для пострадянських країн.

В роботі аналізуються позитивні риси судового порядку вирішення адміністративно-правових спорів у порівнянні з чисто адміністративним. Водночас, наголошується на потребі поєднання діяльності адміністративних судів з іншими формами правозахисту, забезпечення можливості обрання зацікавленими особами альтернативних засобів обстоювання своїх прав. Для якнайкращого захисту прав і свобод доцільно органічно поєднувати реалізацію юрисдикційних повноважень адміністративних судів та наглядових і судово-представницьких повноважень прокуратури.

Аналізуються нові для судової практики підстави оцінки адміністративними судами актів і діянь владних структур, як обґрунтованість, добросовісність, розсудливість, пропорційність (ч. 1 ст. 2 КАСУ). Водночас вирішальне значення має їх оцінка з позицій законності з урахуванням встановлених законом меж вільного розсуду.

Робиться висновок про некоректність положення ч. 2 ст. 43 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, яка допускає можливість скасування в судовому порядку розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій з мотивів недоцільності, неекономності й неефективності. Пропонується зберегти таке право лише за Президентом України, Кабінетом Міністрів України та головою державної адміністрації вищого рівня, а відтак внести відповідні зміни до зазначеної норми.

Підрозділ 1.2 “Розвиток системи адміністративного судочинства у Російській та Австро-Угорській імперіях, Союзі РСР і незалежній Україні” присвячений історичній еволюції цього виду судочинства. У ньому визначено такі основні періоди і етапи цього процесу.

Дорадянський період поділяється на такі етапи: а) до судової реформи 1864 року, коли суд ще не був відділений від адміністрації; б) 1864 рік – лютий 1917 року – поява зародків адміністиції у вигляді “присутствій” з управлінсько-судовими функціями і активізація наукового обґрунтування потреби створення спеціалізованих адміністративних судів; в) лютий – жовтень 1917 року – початковий етап створення цих судів.

На українських землях, підвладних Габсбурзькій монархії, процес створення адміністративних судів тривав від прийняття Конституції 1867 року

до початку Першої світової війни.

Виключно на рівні законопроектів проводилася робота зі створення адміністративних судів в період національно-демократичної революції 1917–1920 рр.

Радянський період у роботі поділено на такі етапи: а) 20-ті роки XX сторіччя – позитивна наукова дискусія в умовах НЕПу, учасники якої схилялися до потреби виокремлення адміністративної юстиції; б) 30-ті – початок 50-х років XX сторіччя – поставлення під заборону цієї ідеї як такої, що суперечить принципам соціалізму; в) середина 50-х – 80-ті роки – поступове відновлення інтересу до адміністративної юстиції через потепління політичного клімату в країні.

Період поступового створення адміністративних судів поділено на два етапи: а) кінець 80-х – червень 1996 року – загальна демократизація суспільства, визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина, універсалізація судової юрисдикції по скаргах, активне пропагування ідеї створення адміністративних судів; б) від 28 червня 1996 року – закладення основних принципів судоустрою і судочинства, в тому числі спеціалізації судів, в Конституції України, поступове створення адміністративних судів.

Таким чином, створення адміністративних судів можна розглядати як об'єктивний історичний процес, обумовлений потребами розвитку демократичного правового суспільства.

У підрозділі 1.3 *“Особливості принципів судоустрою та судочинства в організації діяльності адміністративних судів”* розглядаються принципи з врахуванням специфіки функціонування адміністративних судів.

Принцип здійснення правосуддя тільки судом проявляється в цій сфері в тому, що в сучасних умовах органами правосуддя виступають не загальні, а спеціалізовані адміністративні суди, а конституційний принцип територіальності і спеціалізації реалізується повною мірою, оскільки юрисдикція спеціалізованих судів даного виду поширюється на адміністративно-територіальні одиниці. Специфічного забарвлення для адміністративних судів набуває принцип незалежності суддів. Це обумовлено підвищеною небезпекою впливу на суд потужного адміністративного апарату, як центрального, так і місцевого, що викликає активнішого застосування гарантій суддівської незалежності саме на цьому напрямку.

Аналізуючи підхід законодавця, який виділив у КАСУ окремі норми, присвячені принципу верховенства права і принципу законності, автор пояснює це тим, що застосування першого з цих принципів має особливе значення для діяльності адміністративних судів, які закликані захищати права і свободи людини і громадянина від свавілля органів публічної влади та їх

представників. Але підкреслюється, що принцип верховенства права і законності перебувають у нерозривній єдності, а сам принцип законності може певною мірою розглядатися як складова частина принципу верховенства права.

Застосування принципу рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності і диспозитивності в адміністративному судочинстві має місце з урахуванням вимог принципу офіційності. Враховуючи підкреслену нерівність між громадянами і представниками владних структур, законодавець використав як “компенсатор” такої нерівності підвищення рівня активності суду в адміністративному процесі. У зв’язку з цим, в роботі аналізується зміст зазначених правових заходів.

Аналізуючи зміст принципу розумного строку розгляду справ, закріпленого в КАСУ, звертається увага на фактичну наявність такого його різновиду, як принцип оперативності, який на практиці проявляється у: а) вжитті заходів щодо зупинення виконання правових актів владних структур; б) фактично негайному розгляді деяких категорій справ: щодо законності проведення масових акцій; за скаргами на порушення виборчого законодавства тощо.

Принципи гласності і відкритості адміністративного судочинства, будучи тісно взаємопов’язаними, все ж мають різне змістовне наповнення, а тому висловлюється думка, щоб кожному з них відвести в КАСУ окрему статтю. Також доцільно виокремити принцип фіксації судового процесу технічними засобами, єдине призначення якого – запобігання неточностям, які мають місце у протоколі судового засідання.

Аргументується потреба у розширеному тлумаченні ч. 2 ст. 15 КАСУ щодо права учасників процесу звертатися рідною мовою, поширивши його не лише на усні звертання, а й на документи.

Другий розділ “Місце адміністративних судів у судовій системі України” складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1 “Підсистема адміністративних судів в Україні і шляхи її удосконалення” проаналізовано процеси утворення органів адміністративної юстиції в сучасній Україні і прогнозуються шляхи їх вдосконалення.

При цьому відзначається, що сукупність адміністративних судів являє собою автономну підсистему у системі судів загальної юрисдикції поряд з підсистемами загальних і спеціалізованих господарських судів. Взаємозв’язок органів адміністративної юстиції з Конституційним судом України проявляється передусім у тому, що адміністративні суди повинні у своїй діяльності керуватися рішеннями і висновками Конституційного Суду.

В роботі доводиться оптимальність обраної трьохланкової структури адміністративної юстиції. Водночас робиться висновок про те, що існуюча

модель може розглядатися як змішана, оскільки відокремленість її від інших судів є неповною. По-перше, через наявність у Верховного Суду України права переглядати окремі рішення адміністративних судів, а, по-друге, через те, що місцеві загальні і господарські суди розглядають частину справ, що належать до юрисдикції адмінсудів.

Критично оцінюється негативне ставлення частини науковців та практиків до існування підсистеми адміністративної юстиції і підкреслюється, що її фактична ліквідація означала б крок назад у здійсненні судової реформи і викликала б негативне ставлення з боку Європейського співтовариства.

Аргументується, що сучасна підсистема адміністративних судів не може вважатись остаточною, оскільки певною мірою ускладнює доступ громадян до правосуддя. В майбутньому вважаємо за доцільне створити міжрайонні, а згодом – міські і районні адмінсуди на місцевому рівні та апеляційні адмінсуди на рівні області. Доцільно уже зараз відмовитись від назви “окружні адміністративні суди” через невизначеність цього терміну і назвати їх регіональними чи місцевими судами.

У підрозділі 2.2 *“Межі юрисдикції адміністративних судів та проблеми поділу їх компетенції із судами інших судових юрисдикцій”* розглядаються питання, пов’язані з поділом компетенції адміністративних судів із Конституційним, загальними та господарськими судами.

Вирішення зазначеної проблеми можливе шляхом: 1) законодавчого визначення чітких меж компетенції суду кожної судової юрисдикції; 2) закріплення порядку вирішення юрисдикційних конфліктів.

Доводиться, що Конституційний Суд має розглядати конституційність правових актів у разі, коли норми Конституції України можуть застосовуватись як норми прямої дії, а в разі, коли механізм їх дії розкривається у нормах поточного законодавства, спори про законність актів, в тому числі тих, які видаються вищими органами влади, мають становити компетенцію адміністративних судів.

Пропонується надати адмінсудам право визнавати неконституційними акти суб’єктів владних повноважень у справах, що не віднесені до компетенції КС, та з цією метою на початку п. 2 ч. 2 ст. 171 КАСУ включити слово “конституційності”.

Юрисдикційні конфлікти між адміністративними та іншими судами пропонується віднести до компетенції Верховного Суду України, доповнити з цією метою ч. 2 ст. 47 Закону України “Про судоустрій України” пунктом 1-1 “розглядає спори з приводу компетенції між судами різних судових юрисдикцій”.

Для реалізації Верховним Судом України цього повноваження запропоновано викласти ч. 2 ст. 241 КАСУ в такій редакції: “Спори щодо визначення компетенції між судами різних юрисдикцій або неоднакового застосування

судами касаційної інстанції однієї і тієї самої ж норми закону вирішуються колегією суддів на спільному засіданні відповідних судових палат та Військової судової колегії Верховного Суду України. Судовий склад спільного засідання палат та Військової судової колегії формується головами відповідних палат та Військової судової колегії у рівній кількості. Головують на спільних засіданнях по черзі голови відповідних судових палат та Військової судової колегії”.

У розділі третьому **“Деякі проблеми забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні”** розглядаються організаційно-кадрові питання розв’язання зазначених проблем.

У **підрозділі 3.1. “Забезпечення адміністративних судів суддівськими кадрами”** обґрунтовується першочергова роль кадрового забезпечення цих судів з урахуванням якнайшвидшого їх укомплектування та специфіки їх діяльності. Воно має поєднуватись з організаційним, матеріально-фінансовим та навчально-методологічним забезпеченням.

Наведено аргументи на підтримку пропозиції щодо обов’язковості для суддів адміністративних судів вищої юридичної освіти і додаткової професійної підготовки в галузі державного управління.

Доцільно створити спеціальні відділення у провідних юридичних ВНЗ для підготовки суддів адміністративних судів. Пропонується розглянути доцільність залучення до розгляду адміністративних справ народних засідателів, практична діяльність яких пов’язана з державним управлінням.

Доводиться потреба у запровадженні поглибленої перевірки професійних якостей осіб, які переводяться до адміністративних судів з інших судів, необхідності підвищення їх професійно-освітнього рівні від спеціаліста до магістра.

У **підрозділі 3.2. “Матеріально-фінансове забезпечення адміністративних судів в Україні”** зроблено аналіз діяльності вищих та центральних органів державної влади щодо створення нормальних умов життєдіяльності адміністративних судів, обґрунтовується потреба вжиття заходів у цьому напрямку.

Водночас висловлено категоричні заперечення проти пропозицій доповнити недостатнє бюджетне фінансування з децентралізованих джерел. Це було б особливо небезпечним для адміністративних судів, оскільки поставило б їх у залежність від владних структур.

В **підрозділі 3.3. “Психологічне забезпечення діяльності адміністративних судів”** обґрунтовано необхідність у запровадженні в судах, зокрема, адміністративних, системи психологічного забезпечення, для чого:

- 1) запровадити посади психологів у судах всіх рівнів;
- 2) розробити програми і методику психологічного розвантаження і психологічної реабілітації з урахуванням специфіки суддівської діяльності;

3) виділити, за наявності умов, у приміщеннях судів спеціальні кабінети психологічного розвантаження суддів, в тому числі за спеціальною методикою тренінгу;

4) створити суддям нормальні умови для роботи, зокрема, надати їм окремі кабінети і зали судових засідань.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено дослідження теоретичного та прикладного характеру, спрямоване на з'ясування ролі адміністративних судів у забезпеченні верховенства права і законності у сфері публічно-правових відносин, їх місця у судовій системі України та проблем налагодження діяльності зазначених судів. В результаті дисертант прийшов до таких висновків:

Адміністративні суди є правозахисними органами за своєю природою, що і обумовило їх головне завдання, а саме: захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

До найважливіших причин запровадження адміністративних судів можна віднести такі: стійку динаміку збільшення кількості адміністративних справ в судах, перенавантаженість загальних судів, що негативно відбивається на якості розгляду справ, специфіка розгляду справ адміністративної юрисдикції, низький рівень довіри населення до вже існуючих судових органів, необхідність поглиблення судової спеціалізації, позитивний досвід діяльності адміністративних судів у демократичних країнах Заходу.

У вітчизняній історії становлення і розвиток адміністративних судів відбувались поступово в міру демократизації суспільства і створення належних умов соціально-політичного і правового характеру та здійснювались поетапно.

Існуюча, неповністю завершена, структура адміністративних судів в основному відповідає їх цілям і завданням та можливостям держави по їх створенню. В майбутньому доцільно створити міжрайонні, а згодом – міські і районні адміністративні суди як місцеві, а також апеляційні адміністративні суди на рівні області, що забезпечить більше можливостей громадянам для доступу до правосуддя. Слід відмовитись від назви “окружні адміністративні суди” через невизначеність цього терміну і називати їх регіональними чи місцевими.

У боротьбі з порушеннями законності з боку владних структур принципове значення має поєднання діяльності адміністративних судів і органів прокуратури.

Для реалізації засад організації і діяльності адміністративних судів важливе значення має одночасне застосування принципів верховенства права і законності з урахуванням неприпустимості їх протиставлення один одному. Специфіка застосування інших принципів судочинства пов'язана з особливостями адміністративної юрисдикції. Зміст деяких принципів (гласності, відкритості, технічної фіксації судового процесу) викликає потребу їх фіксації в окремих нормах КАСУ.

З метою більш чіткого поділу компетенції між Конституційним Судом і адміністративними судами України необхідно віднести до юрисдикції останніх спори щодо конституційності актів владних структур, за винятком тих, які віднесені до юрисдикції КС. До їх юрисдикції слід також віднести оцінку правомірності актів і дій вищих і центральних органів влади, коли механізм застосування положень Конституції України розкривається в поточному законодавстві.

Потребує подальшого уточнення поділ юрисдикції між господарськими і адміністративними судами.

Серед невідкладних кадрових проблем адміністративних судів особливу увагу потрібно приділити спеціалізації професійної підготовки суддів у сфері державного управління, залученню до здійснення правосуддя народних засідателів, які мають фахові знання у цій галузі, забезпеченню поглибленої перевірки професійних якостей суддів, які переходять до адміністративних судів з інших судів.

Додаткових зусиль потребує матеріально-фінансове забезпечення адміністративних судів, особливо на початковому етапі їх діяльності, а також створення психологічної служби в судах.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Свида О.Г. До питання про кадрове забезпечення адміністративних судів // *Актуальні проблеми політики*. – 2005. – Вип. 25. – С. 256–259.
2. Свида О.Г. Становлення адміністративних судів в сучасній Україні // *Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. пр.* – О.: Юридична література, 2006. – Вип. 27. – С. 237–243.
3. Свида О.Г. Проблеми розмежування компетенції адміністративних судів та судів інших юрисдикцій // *Правове життя сучасної України: Тези доповідей 9-ї звітної наукової конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу* / Відп. ред. д.ю.н. Ю.М. Оборотов // *Одеська націон. юрид. акад.* – О.: Фенікс, 2006. – С. 264–267.
4. Свида О.Г. Становлення адміністративних судів // *Методичний збірник матеріалів семінару для працівників юридичних служб місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ,*

організацій і працівників районних, міськрайонних управлінь юстиції Закарпатської області з теми “Адміністративні суди в захисті прав людини”. Заняття 1. Запровадження адміністративної юстиції, м. Ужгород, 31 березня 2006 року. – Ужгород, 2006. – С. 10–17.

5. Свида О.Г. Принципи організації та здійснення судочинства і особливості їх реалізації в судовому адміністративному процесі // Методичний збірник матеріалів семінару для працівників юридичних служб місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і працівників районних, міськрайонних управлінь юстиції Закарпатської області з теми “Адміністративні суди в захисті прав людини”. Заняття 2. Організація адміністративного судочинства, м. Ужгород, 19 травня 2006 року. – Ужгород, 2006. – С. 3–9.

6. Свида О.Г. Проблеми формування системи адміністративних судів в Україні // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави: Матеріали IV Всеукраїнської наукової конференції правників-початківців, присвяченої пам’яті видатних учених-юристів П.О. Недбайла, О.В. Сурілова, В.В. Копеччикова. Одеса, 10–11 листопада 2006 року / Відп. ред. Ю.М. Оборотов. – Одеса: Юридична література, 2006. – С. 185–188.

7. Свида О.Г. Проблеми удосконалення компетенції адміністративних судів щодо справ про притягнення до адміністративної відповідальності // Право ХХІ століття: Становлення та перспективи розвитку: Зб. наукових праць міжнародної науково-практичної конференції “Другі прибузькі читання”. Миколаїв, 24–25 листопада 2006 року / Під ред. В.І. Терентьєва, О.В. Козаченка. – Миколаїв, 2006. – С. 357–359.

8. Свида О.Г. Поділ компетенції адміністративних та загальних судів в Україні // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – Вип. 32. – О.: Юридична література, 2007. – С. 337–341.

9. Свида О.Г. Проблеми реалізації конституційного принципу гласності судового процесу та його повного фіксування технічними засобами в адміністративному судочинстві // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць / Голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – Одеса: Фенікс, 2007. – Вип. 30. – С. 211–216.

10. Свида О.Г. Формування адміністративних судів на українських землях в кінці ХІХ – початку ХХ століть // Митна справа (Митний комплект). – 2007. – № 1. – С. 92–96.

11. Свида О.Г. Становлення адміністративних судів в період національно-визвольної революції 1917–1920 рр. // Формування правової держави в Україні. Проблеми і перспективи: Збірник тез доповідей ІХ всеукраїнської науково-практичної конференції. Тернопіль, 13 квітня 2007 року. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – С. 297–300.

АНОТАЦІЯ

Свида О.Г. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Одеська національна юридична академія, 2008.

В дисертаційній роботі розглянуто питання організації та діяльності адміністративних судів в Україні на початковому етапі їх створення і на перспективу.

Досліджено роль адміністративних судів як важливих гарантів захисту прав і свобод людини і громадянина та юридичних осіб, проаналізовано зв'язок становлення адміністративної юстиції з процесами демократизації суспільства. Проаналізовано структуру підсистеми адміністративних судів і розглянуто варіанти її вдосконалення, а також специфіку реалізації в їх діяльності окремих принципів судоустрою та судочинства.

Окрему увагу приділено поділу компетенції між адміністративними судами та іншими судами загальної юрисдикції, а також Конституційним Судом України.

Досліджено також питання кадрового, матеріально-фінансового і психологічного забезпечення судів.

З розглянутих в роботі питань висловлені рекомендації по удосконаленню законодавства і практики його застосування.

Ключові слова: суд, судоустрій, адміністративне судочинство, правосуддя, адміністративний суд, адміністративний процес, адміністративна справа.

АННОТАЦИЯ

Свида А.Г. Административные суды в Украине: становление и перспективы развития. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судоустройство; прокуратура и адвокатура. – Одесская национальная юридическая академия, 2008.

В диссертации рассмотрены вопросы организации и деятельности административных судов в Украине на начальном этапе их создания и на перспективу. Создание административной юстиции и автономной подсистемы административных судов в историческом плане является отражением процессов демократизации общества, совершенствования его правовой основы, признания и внедрения в жизнь принципа верховенства права.

Исследована роль административных судов как гарантов защиты прав и свобод человека и гражданина, юридических лиц от противоправных актов, действий и бездействия со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Сделан вывод о том, что совокупность административных судов представляет собой подсистему в системе судов общей юрисдикции в Украине. Исследуется взаимосвязь админсудов не только с судами других юрисдикций, но и органами исполнительной власти и местного самоуправления. Проанализирована структура указанной подсистемы и рассмотрены варианты ее усовершенствования и развития на будущее.

Доказывается, что закрепленные в Конституции Украины и Законе Украины “О судостроительстве Украины” принципы получили специфическое преломление в организации и деятельности административных судов с учетом специфики их функционирования. При этом закрепленный впервые в процессуальном законодательстве, а именно в Кодексе административного судопроизводства Украины, принцип верховенства права должен реализовываться в тесной взаимосвязи с принципом законности.

Детально изучены вопросы, касающиеся распределения компетенции между административными и другими судами общей юрисдикции, а также Конституционным Судом Украины.

Рассматриваются также актуальные вопросы кадрового, материально-финансового и психологического обеспечения судов.

Дополнительно обосновывается необходимость закрепления в Конституции Украины и Законе “О судостроительстве Украины” положения, что судьями административных судов могут быть исключительно лица с высшим юридическим образованием и дополнительной специальной подготовкой в сфере государственного управления.

Материально-финансовое обеспечение административных судов рассматривается не только как организационная мера, но также как важная гарантия их независимости и формирования высокого авторитета этих судов среди населения.

Делается вывод, что психологическое обеспечение судов призвано содействовать более качественному отбору кандидатов на судебские должности путем введения психологического тестирования, а также сохранению психологического здоровья судей, в связи с чем доказывается необходимость организации психологической службы.

По рассмотренным в работе вопросам высказаны рекомендации по усовершенствованию законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: суд, судостроительство, судопроизводство, правосудие, административный суд, административный процесс, административное дело.

SUMMARY

Svida A.G. Administrative law-courts in Ukraine: formation and development. – Manuscript.

Dissertation the degree of Candidate of Juridical Sciences, speciality 12.00.10 – Law-court structure; Prosecution and Advocacy. – Odessa National Academy of Law, 2008.

The question of organization and activity of administrative courts in Ukraine on the initial stage of their creation and on a prospect has been examined in the thesis.

The role of administrative courts as the important guarantors of protection of rights and freedoms of man, citizen and legal entity has been investigated, the relation between the formation of administrative justice and the processes of society's democratization has been analyzed. The structure of subsystem of administrative courts has been analyzed and the variants of its improvement as well as specificity of realization in their activity of separate principles of judicature and proceeding have been examined.

Individual attention has been paid to division of competence between administrative courts and other courts of general jurisdiction as well as Constitutional Court of Ukraine.

The question of regular, material and financial, and psychological courts' providing has been examined.

According to examined questions in the work the recommendations about improvement of legislation and practice of its application have been expressed.

Key-words: court, judicature, administrative proceeding, justice, administrative court, administrative process, administrative case.